Die Wandlung in der Stellung des Bundesrates
in der Zeit von 1867–1918

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und staatswissentlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Hans Joachim Klopp
Gerichtsreferendar aus Berlin

Marburg 1934

Buchdruckerei Joh. Hamel, Marburg (Lahn)

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 10. November 1933.
Berichterstatter: Prof. D. Dr. Dr. Bredt.

Meiner lieben Mutter
in Dankbarkeit gewidmet

Verzeichnis des Schrifttums.

Angeführt ist im Allgemeinen mit den üblichen Abkürzungen, entsprechend den Vorschlägen des Deutschen Juristentages. (Vorschläge des Deutschen Juristentages für die Art der Anführung von Rechtsquellen, Entscheidungen und wissenschaftlichen Werken. Beschlossen am 13. September 1904. Berlin 1905 bei. I. Guttentag.) Die Verfasser von Abhandlungen in periodischen Zeitschriften sind mit dem Verfassernamen, der Angabe der Zeitschrift und der Seiten- oder Spaltenzahl angeführt.

Anschütz, Gerhardt: Die Parlamentarisierung der Reichsleitung. In DJZ 1917, 697 ff.

Arndt, Adolf: Neuorientierung der Reichsverfassung. In DJZ 1917, 770 ff.

„ Die Beschlüsse des Verfassungsausschusses des deutschen Reichstages betr. die Abänderung der Reichsverfassung. In DJZ 1917, 537 ff.

Binding, Karl: Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches. Leipzig 1919.

Bismarck, Otto, Fürst von: Gedanken und Erinnerungen. Vollständige Ausgabe Stuttgart und Berlin 1928.

„ Erinnerung und Gedanke. Kritische Neuausgabe auf Grund des gesamten schriftlichen Nachlasses. Von Dr. G. Ritter, Berlin 1932.

Bredt, Joh. Viktor: Der Deutsche Reichstag im Weltkrieg. Gutachten des Sachverständigen Prof. D. Dr. Dr. Bredt, MdR. Siehe Untersuchungsausschuß, das Werk des, IV. Reihe, Band VIII.

„ Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

Busch, Moritz: Graf Bismarck und seine Leute während des Krieges mit Frankreich. II. Band, Leipzig 1878.

„ Bismarck und sein Werk. Beiträge zur inneren Geschichte der letzten Jahre bis 1896. Leipzig 1898.

Dambitsch, Ludwig: Die Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1910.

Delbrück, Hans: Regierung und Volkswille. 2. Auflage, Charlottenburg 1920.

Donner, Herrmann: Die Vorgeschichte des Weltkrieges. Eine Sammlung aller wichtigen Daten der weltpolitischen Entwicklung von 1870 bis 1914. Berlin 1927.

Friters, Alfred: Revolutionsgewalt und Notstandsrecht. Berlin 1919.

Gradenwitz, Otto: Bismarck am Schreibtisch. Berlin 1932.

Hohlfeld, Johannes: Deutsche Reichsgeschichte in Dokumenten 1849—1926. Berlin 1927.

Hänel, Albert: Die verfassungsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.

Hiersemenzel, E.: Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Berlin 1867.

Kliemke, Ernst: Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.

Kuhlenbeck, Ludwig: Otto von Bismarck, Reden und Aussprüche zur deutschen Reichsverfassung. Berlin 1901.

Laband, Paul: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Bände. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 190.

„ Der Bundesrat. In DJZ 1911,1 ff.

„ Art. „Bundesrat" in Stengels Wörterbuch.

Martitz, Ferd. von: Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.
Perels, Kurt: Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat. In Festgabe der Kieler Juristenfakultät für Dr. Albert Hänel. Kiel 1907.
Piloty, Robert: Das Parlamentarische System. Berlin 1917.
„ Die Umformung der Reichsregierung und die Reichsverfassung. In DJZ 1918 649 ff. Verantwortliche Regierung und persönliches Regiment. In DJZ 1918 716 ff.
Poschinger, Heinrich von: Fürst Bismarck und der Bundesrat. 5 Bände. Stuttgart und Leipzig 1897.
Reincke: Heinrich: Der alte Reichstag und der neue Bundesrat. Tübingen 1906.
Relius, Herrmann: Die Teilnahme des Bundesrates an der Reichsgesetzgebung. Dissertation Heidelberg 1920.
Ritter, Gerhard: Erinnerung und Gedanke. Kritische Neuausgabe. Siehe von Bismarck.
Schüßler: Bismarck's Sturz. 3. Auflage 1922.
Seydel, Max von: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Würzburg 1873.
„ Der Bundesrat. In Holtzendorff-Brentanos Jahrbuch, 3. Jahrgang 1879.
„ Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Herausgegeben von Krazeisen, Tübingen 1902.
Stengels Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 1910.
Thudichum, Friedrich: Das Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.
Triepel, Heinrich: Der Bundesrat. Im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 1926, Band I, 829 ff.
„ Unitarismus und Foederalismus im deutschen Reiche. Tübingen 1907.
„ Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 5. Auflage, Tübingen 1931.
Untersuchungsausschuß, 4. Reihe im Werk des Parlamentarischen, Band VII Teil 1 und 2, Band VIII. Herausgegeben von Dr. Albrecht Philipp, MdR, Vorsitzendem des 4. Unterausschusses. Berlin 1926—1928).
Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes, Stenographische Berichte von der 1. bis zur 35. Sitzung. Berlin 1867.
Verhandlungen des Reichstags, Stenographische Berichte von der 192. bis zur 197. Sitzung. Berlin 1919.
Wittmayer, Leo: Deutscher Reichstag und Reichsregierung. Wien und Leipzig 1918.
Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Auflage, Berlin 1895—97.

Verzeichnis der benutzten Sammelwerke und Zeitschriften.

Deutsche Juristenzeitung, angeführt: DJZ.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, angeführt: HdR.
Nationalzeitung, Jahrgang 1867.
Norddeutsche Allgemeine Zeitung, Jahrgang 1871/72.
Reichsgesetzblatt, angeführt: RGBl.
Stengels Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, angeführt: Stengels Wörterbuch.

Gliederung.

Vorwort.

Die „Wandlung in der Stellung des Bundesrates in der Zeit von 1867—1918“ lautet das Thema der vorliegenden Arbeit. Eine Behandlung dieser Frage in der Literatur ist bislang nicht erfolgt. Es war dies auch kaum möglich, da der zu einem klaren und objektiven Urteil notwendige zeitliche Abstand fehlte.

Heute — 15 Jahre, nachdem der Bundesrat aufgehört hat zu bestehen — ist diese Beurteilung möglich. Es fügen sich jetzt manche bisher nicht oder kaum beachtete Einzelheiten des politischen Lebens der Vergangenheit als kleine, aber wichtige Glieder zu einem vollständigen Bild zusammen.

Zum Schluß dieser einleitenden Worte sei noch die Bemerkung gestattet, daß die Beschäftigung mit der Stellung des Bundesrates nicht nur historischen Wert hat. Sie ist vielmehr gerade in dieser Zeit, da sich der Führergedanke im deutschen Volke Bahn gebrochen hat, von besonderem Werte. Das Thema dieser Arbeit birgt nämlich in sich das Problem: Führerpersönlichkeit und Einzelverantwortung — oder parlamentarisches System? Am 13. März 1877 sagte Bismarck im Reichstag: „Der anonyme Name Reichskanzleramt, Auswärtiges Amt, Ministerium ... ist eben nur aus einer Abneigung gegen persönliche Verantwortlichkeit hervorgegangen. Ich bekämpfe dieses Neutrum, diese Anonymität und trete für die Persönlichkeit ein.“ In dem halben Jahrhundert, das diesen Worten Bismarcks folgte, vollzog sich dann, was der große Kanzler gerade hatte vermeiden wollen: der allmähliche Übergang zum Parlamentarismus. Und dieser Übergang eben spiegelt sich wieder in allen seinen Stufen in der Wandlung in der Stellung des Bundesrates in der Zeit von 1867—1918.

Der Bundesrat des Norddeutschen Bundes. 1867—70.

Im Jahre 1815 hatten sich nach Beendigung der Freiheitskriege die deutschen Staaten einschließlich Oesterreichs zu einer losen Staatenverbindung, dem deutschen Bunde, vereinigt. Infolge der Machtstellung, die Preußen allmählich erlangte, konnte sich ein erfolgreiches Zusammenarbeiten der Staaten mit Preußen und Oesterreich zugleich an der Spitze nicht entwickeln. Es kam zum Kriege 1866. Oesterreich wurde gezwungen, aus dem Bunde auszuscheiden. Der Norddeutsche Bund, in dem Preußen das Präsidium übernahm, entstand.

Am 1. Juli 1867 wurde der Norddeutsche Bund durch 22 deutsche Staaten gebildet. Die Norddeutsche Bundesverfassung stellt sich dar als ein Vertrag, den 22 deutsche Regierungen[1]) miteinander zum Schutze des Bundesgebietes, des darin geltenden Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes geschlossen haben[2]).

Das Organ, welches die Verfassung des Norddeutschen Bundes mit der Verwaltung und Leitung der Bundesangelegenheiten betraut hatte, war der Bundesrat. Er setzte sich zusammen aus den Bevollmächtigten der Einzelstaaten unter dem Vorsitz eines Preußischen Ministers, des Bundeskanzlers. Jedem Einzelstaat war freigestellt, die Anzahl der ihm im Bundesrat zustehenden Stimmen durch die gleiche Zahl von Bevollmächtigten vertreten zu lassen. Preußen als Präsidialmacht des Bundesrats hatte sich verpflichtet, den Mitgliedern desselben den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren. Die Mitglieder des Bundesrates stimmten nach Instruktionen ab, die natürlich einheitlich gegeben wurden, wenn ein Staat mehrere Bevollmächtigte entsandte.

Dem Bundesrat als der Zentralgewalt des Norddeutschen Bundesstaates[3]) stand als vornehmste Befugnis die gesetzgebende Gewalt zu, die von ihm unter Mitwirkung des Bundesparlaments ausgeübt wurde. Ihr unterfielen folgende Gebiete:

Alle Angelegenheiten, welche die Einzelstaaten auf die Bundesgewalt zu gesetzlicher Normierung übertragen hatten, die Ausstattung der Bundesorgane und die Bildung von Bundesbehörden,

1) aufgezählt in Art. 1 der Bundesverfassung.
2) vgl. die Präambel der Bundesverfassung.
3) v. Martitz, a.a.O., Seite 45.

die Aufnahme der süddeutschen Staaten in den Bund,
die Regelung des Landesverfassungsrechts in den Einzelstaaten gemäß Art. 76 der Bundesverfassung.

Der Bundesrat hatte sodann für alle diejenigen Angelegenheiten, die einer bundesgesetzlichen Regelung unterlagen, die oberaufsehende Gewalt zugeteilt erhalten. Er hatte die Ausführung der Bundesgesetze zu überwachen[4]). Ferner konnte man zur Aufsichtsgewalt des Bundesrates noch die ihm verfassungsmäßig zugeteilte Befugnis rechnen, jährlich das Guthaben der Bundeskasse an den in den Einzelstaaten zur Erhebung gekommenen Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern festzusetzen[5]).

Als Ergebnis der vorstehenden Ausführungen muß bezeichnet werden, daß der leitende Gesichtspunkt bei Gründung des Norddeutschen Bundes der war, den Bundesgliedern bei ihrem Eintritt in den Bund den Fortbestand ihrer Staatshoheit zu sichern und mit möglichst starken Garantien zu umgeben, sowie ihnen für die dabei notwendige Aufopferung von Hoheitsrechten als Entschädigung eine Teilnahme an der Regierung des Bundes durch Schaffung des Bundesrates zu sichern. Das ganze Wirken des Bundesrats war abgestellt auf gütliche Verhandlung und Überzeugung, die tatsächliche Macht von Preußen fiel darum doch ins Gesicht. Denn Preußen hatte im Norddeutschen Bund ein derartiges Übergewicht, daß von einem Widerstande gegen seinen Willen kaum die Rede sein konnte[6]). Selbst der zweitgrößte Staat, Sachsen, erreichte kaum den Durchschnitt einer preußischen Provinz die dann folgenden Mecklenburg-Schwerin, Oberhessen, Braunschweig und auch noch Sachsen-Weimar entsprachen etwa einem preußischen Regierungsbezirk; die anderen war kaum mehr als ein großer preußischer Kreis. Tatsächlich bedeutete Preußen 4/5 des ganzen Bundes, hatte aber im Bundesrate von im Ganzen 43 Stimmen nur 17[7]). Dies war einer von Bismarcks großen staatsmännischen Zügen: Er wollte den verbündeten Staaten ihre tatsächliche Angliederung an Preußen so leicht als möglich machen.

---

4) vgl. Art. 4 der Bundesverfassung.
5) Art. 38, 39 der Bundesverfassung.
6) Bredt, Geist der RV, Seite 80.
7) Verf. des Nordd. Bundes vom 24. Juni 1867 (Pr. Ges. Sammlung Seite 1), Art. 6: Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes verteilt, so daß Preußen mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt . . . 17 Stimmen führt

Sachsen	4 Stimmen
Hessen	1 Stimme
Mecklenburg-Schwerin	2 Stimmen
Braunschweig	2 Stimmen
(alle übrigen Staaten je eine Stimme)	17 Stimmen
Summa	43 Stimmen

Der Bundesrat des Zollvereins. 1867—70.

Wie tief wurzelte schon 1866 der nationale Gedanken in den Staaten des alten Zollvereins, daß selbst der in diesem Jahre in Deutschland ausgebrochene Krieg den freien Verkehr nicht zu unterbrechen vermochte. Die Zollbeamten versahen nach wie vor ihren Dienst und erhoben die Zölle für gemeinschaftliche Rechnung aller Beteiligten.

Am 28. Mai 1867 lud Bismarck nach vorangegangener Kündigung des alten Vereins im Namen des Norddeutschen Bundes die süddeutschen Regierungen zu Unterhandlungen über die Einrichtung eines neuen Zollvereins nach Berlin.

Da dieses Mal — im Gegensatz zu den Verhandlungen bei Gründung des Norddeutschen Bundes — alles wohl vorbereitet war, ging die Einigung rasch von statten. Schon am 4. Juni wurde von Baden und Württemberg, am 7. Juni von Hessen ein Präliminarvertrag geschlossen[1]). Bayern machte noch Vorbehalte, über welche Bismarck mit dem bayerischen Ministerpräsidenten verhandelte. Hierbei wurde verabredet, daß Bayern in dem erweiterten Bundesrat nicht 4, sondern 6 Stimmen erhalten, daß bei Handelsverträgen mit Österreich und der Schweiz die angrenzenden Staaten an den Verhandlungen mit beratender Stimme teilnehmen, und daß die Vertretung der Bevölkerung den Namen „Zollparlament" führen sollte. Am 26. Juni traten in Berlin die Vertreter aller Mitglieder des Norddeutschen Bundes, sämtlicher Südstaaten und des Großherzogtums Luxemburg zusammen. Es wurde zwischen Preußen namens des Norddeutschen Bundes und Bayern, Württemberg und Großherzogtum Hessen bezüglich der nicht zum Norddeutschen Bund gehörigen Gebietsteile) ein Vertrag über die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins abgeschlossen. Die Ausübung der Gesetzgebung über die Zölle und gemeinschaftliche innere Steuern wurde dem Bundesrat des Zollvereins, als gemeinschaftlichem Organe der Regierungen, und dem Zollparlament als Vertretung der Bevölkerung übertragen. Die Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, das Herzogtum Lauenburg, ferner die Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg blieben vorläufig vom Zollgebiet ausgeschlossen. Der Bundesrat sollte über den Zeitpunkt beschließen, mit welchem der Zollvereinsvertrag auch für diese Staaten in Wirksamkeit träte.

Im übrigen waren für den Bundesrat des Zollvereins noch folgende besondere Bestimmungen getroffen:

„Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten.

---

1) Über die Konferenzen der süddeutschen Minister mit Bismarck vgl. die „Nationalzeitung" von 1867, Nr. 284.

(Zu den 42 Stimmen der Norddeutschen Staaten[2]) traten hinzu für Bayern 6, für Württemberg 4, für Baden und Hessen je 3, im Ganzen 58 Stimmen),

Das Präsidium steht der Krone Preußen zu,

Dem Präsidium steht es zu, den Bundesrat zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen,

Die Berufung des Bundesrates findet alljährlich statt,

Das Zollparlament kann nicht ohne den Bundesrat berufen werden,

Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte stehen dem dazu bezeichneten Vertreter Preußens zu,

Der Beschlußnahme des Bundesrats unterliegen die dem Zollparlament vorzulegenden Anordnungen."

In diesen Bestimmungen des Zollvereins lag das wahre Fundament der Reichsgründung. Österreichts Präsidialstellung im Deutschen Bunde wog nicht annähernd so schwer wie Preußens führende Stellung im Zollverein, und die Niederlage von Olmütz wurde für Preußen mehr als wettgemacht, als es ihm gelang, den Beitritt Oesterreichs zum Zollverein zu verhindern[3]).

Der Zollverein von 1867 war ein Staatsgebilde, zu welchem Bismarck in Vorausschau der Reichsgründung den alten Zollverein umgewandelt hatte. Dieser war nur ein völkerrechtliches Gebilde, und sein Recht nur übereinstimmendes Landesrecht. Hieß es früher im alten Zollverein:

„Nachdem die Regierungen der zum Zollverein gehörenden Staaten übereingekommen sind .... so verordnen wir[4]) .....

so heißt es jetzt klar und bestimmt:

„Die Gesetzgebung ... wird ausgeübt durch den Bundesrat des Zollvereins als gemeinschaftliches Organ der Regierungen und durch das Zollparlament als gemeinschaftliche Vertretung der Bevölkerungen[5]).

Was nun insbesondere diesen Zollbundesrat anbetrifft, so liegt es auf der Hand, daß seine Verhandlungen bei den auf das Steuer-, Zoll- und Handelsgebiet begrenzten, z. T. rein verwaltungsmäßigen Fragen oft sehr langwierig und ermüdend

---

2) Preußen 17, Schwerin und Braunschweig je 2, Weimar, Strelitz, Oldenburg, Meinigen, Altenburg, Coburg-Gotha, Anhalt, Rudolstadt, Sondershausen, Waldeck, Reuß ä. L., Reuß j. L., Schaumburg-Lippe, Lippe, Hansestädte je 1.

3) Bredt, Geist der RV, Seite 81.

4) Beginn der preuß. VO wegen Abänderung des Vereinszolltarifs vom 27. Juli 1857. (Ges. Sammlung Seite 511).

5) Art. 7 des Vertrages zwischen dem Nordd. Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Juli 1867.

waren[6]). Infolgedessen kam es dahin, daß schließlich 5—6 befähigte Köpfe die ganze Arbeit verrichteten[7]).

Der Bundesrat des Deutschen Reiches. 1871—1918.

In den nahezu fünfzig Jahren seines Bestehens hat der Bundesrat des Deutschen Reiches eine Entwicklung genommen, welche durch praktische Bedürfnisse und politische Tendenzen der Zeit geboten war. Da diese Veränderung im Wesen des Bundesrates in der Weise vor sich ging, daß an den ihn betreffenden Artikeln der Reichsverfassung zunächst keine Silbe verändert wurde, so muß diese Entwicklung im Folgenden historisch verfolgt, der Bundesrat bei der Ausübung seiner Befugnisse betrachtet, Änderungen oder Neuerungen hervorgehoben und zum Schluß der Umfang der Wandlung festgestellt werden.

1871—78:
Von der Reichsgründung bis zum Stellvertretungsgesetz.

Der Bundesrat der Reichsverfassung vom 31. Januar 1871 hat sich geschichtlich aus der Bundesversammlung des ehemaligen deutschen Bundes entwickelt. Aber er hatte eine Doppelnatur. Die eine entsprach seiner historischen Abkunft vom alten Bundestage, die andere entsprang aus dem Aufbau und den Bedürfnissen des neu gegründeten Bundesstaates[1]).

Wie schon beim Bundesrat des Norddeutschen Bundes festgestellt, so war auch hier der ganze Bundesrat darauf abgestellt, das Selbstgefühl der Einzelstaaten tunlichst zu schonen, und selbst in den kaiserlichen Erlassen wurde zu geeigneter Zeit von der Erwähnung der „Hohen Verbündeten" ein zweckmäßiger Gebrauch gemacht. Durch die Einrichtung des Bundesrates konnte Bismarck dem natürlichen föderativen Charakter des Reiches Rechnung tragen. Die tatsächliche Führung von Preußen wurde so erträglich auch für die kleinen Staaten, die sich formell als gleichberechtigt behandelt sahen. Vor allem aber war es dadurch möglich, den größeren Staaten, besonders Bayern, auf legalem Wege denjenigen Einfluß

---

6) Für eine Sitzung, in welcher Bismarck den Vorsitz führte, hatte Delbrück eine riesige Tagesordnung zusammengestellt. Vor Bismarcks Platz am Bundesratstisch lag ein Berg von aufeinandergelegten Aktenstücken. Als Bismarck die Sitzung eröffnet hatte, besah er sich nicht ohne gelinden Schrecken die Tagesordnung, deren erster Punkt die Tarifierung von Konditoreiwaren in Pappschachteln war. „Nun, davon verstehe ich nicht gerade viel" bemerkte Bismarck, indem er den Referenten bat, den Vortrag in dieser Sache zu übernehmen. (bei v. Poschinger, Band 2 Seite 8).

7) Nach § 2 der Geschäftsordnung für den Bundesrat des Zollvereins war jeder stimmführende Bevollmächtigte befugt, im Falle seiner Abwesenheit oder sonstigen Verhinderung einen anderen Bevollmächtigten zu substituieren.

1) Laband in Stengels Wörterbuch, Art. „Bundesrat".

einzuräumen, der ihnen wirklich zukam. Wie das Reichstagswahlrecht den Einzelnen zum „Deutschen" machte, so machte der Bundesrat die bisherigen Gewalten recht eigentlich zu „Bundesstaaten" und „Bundesfürsten" [2]).

Wie stand nun Bismarck zu diesem seinem Bundesrat? Schon 1869 hatte er im Reichstage gesagt: [3])

> „Ich halte an und für sich eine kollegialische Ministerverfassung für einen staatsrechtlichen Mißgriff und Fehler, von dem jeder Staat so bald als möglich loszukommen suchen sollte — und ich bin weit davon entfernt, die Hand dazu zu bieten, daß diese fehlerhafte Einrichtung auf den Bund übertragen werde, daß ich vielmehr glaube, Preußen würde einen immensen Fortschritt machen, wenn es den Bundessatz akzeptierte und nur einen einzigen verantwortlichen Minister hätte!"

Als es nun zur Neugründung des Deutschen Kaiserreiches kam, schuf Bismarck die Verfassung nach seinen Plänen. Am Vortage der Kaiserproklamation von Versailles schrieb der nachmalige Kaiser Friedrich III. in sein Kriegstagebuch: [4])

> „17. Jan. Nachmittags beim König eine Sitzung von Bismarck, Schleinitz und mir über Titel, Thronfolge usw. Von Reichsministern war keine Rede, Bismarck wird Reichskanzler."

Als nun aber — ohne Bismarcks Willen — in die Reichsverfassung ein Reichskanzler in der Art eingeführt wurde, daß dieser für alle Regierungshandlungen des Kaisers *dem Reichstage gegenüber verantwortlich* war, da war Bismarcks ureigentlicher Gedanke, das Reich von der Präsidialmacht Preußen aus zu regieren, bereits im Stadium der Entstehung aufgegeben worden[5]). Bismarck hatte sich nämlich das Amt des Kanzlers ganz anders gedacht. Er wollte eine Stellung einnehmen, wie in Frankfurt auf dem Bundestag ein Präsidialgesandter, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der Auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte[6]). Diesen seinen Absichten hatte Bismarck Ausdruck gegeben im sog. Preußischen Entwurf einer Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 15. Dezember 1866. Der entsprechende Standpunkt kehrt auch in der Vorlage der verbündeten Regierungen vom 14. März 1867 wieder.

Daß die Stellung Bismarcks als Kanzler später eine solche als verantwortlicher Reichsminister wurde, ist auf die Anträge des Grafen Eduard Georg von Bethusy-Huc, Laskers und Bennigsens

---

2) Bismarcks Brief an den damaligen Prinzen Wilhelm vom 6. Januar 1888. Gedanken und Erinnerungen, Seite 592.
3) Rede vom 16. April, Sten.Ber. Seite 403.
4) Geffckenscher Auszug, Ausgabe von Ed. Engel 1919.
5) vgl. hierzu Bredt in Geist der RV, Seite 165 ff.
6) Rede vom 5. März 1878, Sten. Ber. Seite 342.

anläßlich der Beratung der Verträge über die Bundesverfassung im konstituierenden Norddeutschen Reichstage zurückzuführen[7]).

In der 19. Sitzung des Norddeutschen Reichstages von 1867 sagte der Abgeordnete Lasker[8]):

> „Meine Herren, ich werde mich der juristischen Verantwortlichkeit der Minister annehmen ... Ich gestehe für meine Person, daß ich mir eine geschriebene Verfassung ohne Ministerverantwortlichkeit gar nicht denken kann ... Wenn auch der bescheidene Name eines Bundespräsidenten gewählt ist, so glaube ich, daß Macht und Wesenheit eines wahrhaft monarchischen Hauptes dem Bundespräsidium gegeben ist. Ist dies aber der Fall, so können sie den Einwand nicht machen, daß eine Verantwortlichkeit deswegen nicht den vertretenden Organen beigelegt werden könne, weil die Exekution nicht gehörig verteilt sei."

In ähnlichem Sinne führte darauf der Abgeordnete v. Bennigsen aus[9]):

> „Hier an dieser Stelle ist beantragt, daß, sei es der Bundeskanzler, sei es einer der Chefs dieser Verwaltungszweige, die Verfügungen und Anordnungen, die von der Krone Preußens ausgehen, zu contrasignieren hat und dadurch die Verantwortlichkeit für dieselben übernimmt, eine Verantwortlichkeit, die gegenüber dem Bundestage, dem Reichstage stattfindet."

Die genannten Anträge hatten trotz Bismarcks Widerstand den Erfolg, daß — dem Willen einer sehr großen Reichstagsmehrheit entsprechend — zu dem ersten Satz des Art. 18 der Reichsverfassung der Abtrag Bennigsen hinzugefügt wurde:

> „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundesratspräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zur Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

Ungeachtet der Tatsache, daß Bismarck im Gefüge des neu geschaffenen Kaiserreiches in erster Linie auf dem Platze des Reichskanzlers stand, bemühte er sich im ersten Jahrzehnt seiner Kanzlerschaft immer, zunächst als preußischer Ministerpräsident aufzutreten und die Reichskanzlerstellung als Hinzufügung hierzu aufzufassen. Einen äußeren Niederschlag findet dies in der Bezeichnung der Anträge der Reichsregierung. Anfangs wurde die Reichsregierung nur tätig durch Anträge Preußens im Bundesrat. Hierdurch wurde — abgesehen von der Stellung des Kaisers — die Präsidialstellung Preußens nach außen sichtbar gekennzeichnet. Später kamen dann aber, anfangs fast unmerklich, neben diesen Anträgen Preußens Anträge der Reichsregierung im Bundesrat auf. Dies

7) 1867, 19. und 20. Sitzung. Vgl. Hänel, Die verfassungsmäßigen Elemente der deutschen RV, Seite 270/71.
8) Stenographische Berichte, 1867, Seite 365 ff.
9) ebenda, Seite 375.

geschah, wie eben betont, kaum merklich. Die Anträge enthielten das Wort „Reichsregierung" überhaupt nicht; sie wurden als „Präsidialvorlagen" [10]) bezeichnet. Unterschrieben wurden diese Vorlagen vom Reichskanzler oder seinem Stellvertreter; eine besondere preußische Unterschrift fand sich nicht. Sollte damit zum Ausdruck gebracht werden, daß Preußen hier lediglich in seiner Eigenschaft als Präsidialmacht auftrat, so war bei den Anträgen Preußens gerade das Umgekehrte der Fall: „Der Kgl. Preußische Minister der Auswärtigen Angelegenheiten" lautete hier die Unterschrift, um den Unterschied recht deutlich zu machen, insonderheit, da es sich ja meist um dieselbe Person handelte, wie der Reichskanzler.

Diese letzteren Anträge Preußens wurden nun immer seltener, und wenn sie noch vorkamen, dann waren sie tatsächlich auch nur das, was sie schienen, nämlich Anträge eines einzelnen Bundesstaates, ohne Rücksicht auf dessen Präsidialstellung. Die Anträge der Reichsregierung wurden jetzt das Übliche. Dies geschah in einem ganz langsamen, sich über Jahre erstreckenden Prozeß, der niemals seinen gesetzlichen Niederschlag gefunden hat.

Einen sichtbaren Meilenstein am Anfang dieses Weges bildet allerdings, wenn auch nicht unmittelbar, das Stellvertretungsgesetz von 1878. Vergeblich hatte Bismarck versucht, sich einer Schmälerung seiner umfassenden Rechte, nenne man es Ministerien, Stellvertreter o. ä., entgegenzustemmen. Noch am 13. März 1877 hatte Bismarck eine Reichstagsrede gehalten, in welcher er bemerkte, daß die Errichtung von Reichsministerien voraussichtlich am Widerspruche des Bundesrates scheitern würde. Er führte aus:

> „Daß der Bundesrat zugunsten von solchen Ministerien, wie sie vorschweben, Rechte aufgeben müßte, ist ja ganz klar. Diese Rechte sind aber verfassungsmäßig verbürgt und können nur unter Zustimmung der Regierungen modifiziert werden. Ist diese Zustimmung wahrscheinlich zu erreichen? Sie wissen, daß 14 Stimmen im Bundesrat verfassungsmäßig dazu hinreichen, um eine Verfassungsänderung zu hindern. Man kann das beklagen, aber es ist Tatsache und verfassungsmäßiges Recht bei uns. Ich bin überzeugt von einem Widerspruch von 14 Stimmen gegen eine Einrichtung, durch welche der Einfluß der einzelnen Regierungen wesentlich beeinträchtigt würde."

Und wenige Monate später schreibt Bismarck unter dem 29. Juni von Kissingen aus — denn diese Frage bewegt und verfolgt ihn sogar während seiner Kurzeit — an König Ludwig II. von Bayern[11]).

> „Die vielen Geschäfte bei der Kur waren unvermeidlich, weil der Reichstag durch die Schwierigkeiten, die er bezüglich meiner Vertretung machte und gegen die aufzutreten ich damals nicht

---
10) Bredt, Geist der RV, Seite 166, Anm. 1.
11) Gedanken und Erinnerungen, Seite 319.

gesund genug war, mich nötigte, die Kontrasignaturen auch im Urlaub beizubehalten. Es war dies eines der Mittel, durch welche die Mehrheit im Reichstage die Einführung jener Institutionen zu erkämpfen sucht, welche sie unter der Bezeichnung „verantwortlicher Reichsminister" versteht, und gegen die ich mich jederzeit abwehrend verhalte, nicht um der alleinige Minister zu bleiben, sondern um die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates und seiner hohen Vollmachtgeber zu wahren. Nur auf Kosten der letzteren könnten die erstrebten Reichsministerien geschäftlich dotiert werden ..."

Aber Bismarck hatte seine Kräfte überschätzt! Er war überarbeitet, und daher war die Frage der Reichsministerien nun einmal akut. In den ersten Jahren des Kaiserreiches hatte er sich keine Sorgen um den Behördenaufbau des Reiches gemacht. In seinen Händen lief alles zusammen, und sein Wille einzig und allein entschied[12]. Solange Bismarck die mit seinem Amte verbundene gewaltige Arbeitsleistung zu bewältigen vermochte, ging alles gut. In den ersten Jahren hatte ihm als Helfer der Präsident des Reichskanzleramtes genügt. Das Reichskanzleramt diente ihm als Büro, und so war dessen Präsident gewissermaßen sein Bürochef[13].

Das ungeheure Anschwellen der Geschäfte in dem jungen, emporblühenden Kaiserreiche ließen aber eine Abhilfe dringend geboten erscheinen. Da die Frage von Reichsministerien, wie oben ersichtlich, für Bismarck undiskutierbar war, griff man zu dem System der „Stellvertreter" [14]. Am 25. Januar 1878 legte Bismarck dem Bundesrat eine Vorlage, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, zur Beschlußfassung vor. Der Entwurf lautete:

„Die durch die Verfassung und die Gesetze des Reiches dem Reichskanzler übertragene Leitung in der Verwaltung, Beaufsichtigung und Bearbeitung von Reichsangelegenheiten, sowie die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers notwendigen Gegenzeichnungen des Reichskanzlers können durch Stellvertreter vorgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers für Fälle der Behinderung desselben aus anderen Mitgliedern des Bundesrats allgemein oder für einzelne Amtszweige ernennt."

Durch dieses Gesetz wurden für die einzelnen Ressorts (Reichsamt des Innern, Auswärtiges Amt, Reichsmarineamt, Reichspostamt, Reichsschatzamt, Reichsjustizamt, Reichseisenbahnamt, später noch Reichskolonialamt) der Reichsverwaltung Staatssekretäre bestellt, welche die verfassungsmäßige Gegenzeichnung zu

---

12) Das berühmte „Niemals" unter einem Abschiedsgesuche Bismarcks legte dies für die Lebenszeit Kaiser Wilhelm I. fest!

13) Vgl. Bredt in Geist der RV 156 und der Deutsche Reichstag im Weltkriege 37.

14) Gesetz betr. die Stellvertr. d. Reichsk., RGBl Seite 7.

kaiserlichen Erlassen leisten konnten. Jeder dieser Staatssekretäre war Stellvertreter des Reichskanzlers in seinem Ressort mit der Maßgabe, daß er selbständig verfügen konnte, solange der Reichskanzler nicht eingriff. Diesem stand es jederzeit frei, jede Handlung innerhalb des Ressorts auch selbst vorzunehmen. Der Reichskanzler war der unmittelbare Vorgesetzte seiner Stellvertreter, der Staatssekretäre, er blieb für die Gesamtpolitik verantwortlich, und entstanden Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und einem Stellvertreter, so blieb als einziger Ausweg die Entlassung des Stellvertreters. Im inneren Betriebe durften dem Reichskanzler keine Widerstände erwachsen.

1878—90.
Vom Stellvertretungsgesetz bis zum Rücktritt Bismarcks.

Hatte somit Bismarck das Regiment des Staates auch jetzt noch immer fest in der Hand, so hatte doch das Stellvertretungsgesetz zwei tiefgreifende Wirkungen: eine nur auf den Augenblick berechnete und eine, die erst in den folgenden Jahrzehnten zur vollen Auswirkung gelangte. Das Gesetz gab zunächst die Möglichkeit, Fürst Bismarck dem Reiche zu erhalten und eine Schonung seiner Kräfte zu gestatten. Das Stellvertretungsgesetz beseitigte aber auch die Schwierigkeiten, welche von Seiten der Verfassung der Schaffung selbständiger Reichs-Verwaltungsressorts bisher im Wege gestanden hatten.

Bismarck hatte allerdings, das steht auf jeden Fall fest, die Stellvertreter nur als seine Adjunkten nach dem Muster der rheinischen Städteordnung gedacht. Er sagt hierüber selbst[15]), als er in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ von Boetticher spricht:

> „Staatssekretär, Staatsminister, aber Minister immer nur in dem Sinne eines Amanuensis für mich, eines „aide“ oder „adjoint“, wie man in Petersburg sagt, der nach dem Willen des Kaisers nur meine Politik im Staatsministerium und im Bundesrate zu vertreten hatte, namentlich wenn ich durch Abwesenheit verhindert war. Er hatte kein anderes Ressort, als die Aufgabe, mich zu unterstützen.“

Bismarck fährt dann fort im Hinblick auf Delbrück:

> „Es war dies eine Stellung, die ausschließlich zu meiner Vertretung und Erleichterung von Sr. Majestät geschaffen wurde. Delbrück war Präsident des Bundes-, späteren Reichskanzleramtes, also staatsrechtlich der höchste vortragende Ministerialbeamte des Reichskanzlers gewesen und dann zum Minister ernannt worden, um im Staatsministerium den Reichskanzler zu unterstützen und in dessen Abwesenheit zu vertreten.“

15) Seite 608.

Bismarck kommt nun auf den Nachfolger Delbrücks, von Hofmann, zu sprechen, welcher

> „für fügsam galt und keine politische Vergangenheit zu schonen hatte",

muß aber wenige Zeilen später von ihm sagen:

> „mißbrauchte die Unabhängigkeit, welche ihm diese Stellung gewährte, um ohne mein Wissen Gesetzentwürfe für Reichsangelegenheiten vorzubereiten, welche meine Zustimmung nicht fanden."

Entscheidend aber ist, wie Bismarck auf dieses Verhalten von Hofmanns reagiert. Er selbst kann ihn nicht absetzen, hat keinerlei gesetzliche Handhabe, ihm das Einnehmen eines persönlichen Standpunktes, abweichend von dem des Kanzlers, zu untersagen. Bismarck muß zugeben, daß

> „mehrfache Erinnerungen gegen diese mir Opposition machenden Vorlagen erfolglos blieben, und so bewog ich den Feldmarschall von Manteuffel, Herrn von Hofmann als Minister in dem Reichslande zu übernehmen."

Zeigte sich so Bismarcks Willen gegenüber bereits in seiner Amtszeit hie und da Widerspruch, so war das jedenfalls im Bundesrat nicht der Fall. Bis zu seinem Abgange war Bismarck als Reichskanzler Vorsitzender des Bundesrates. Da der Bundesrat ja als der eigentliche Träger der Souveränität gedacht war, war seine Mitwirkung bei allen großen Entscheidungen notwendig. Bismarck hatte dem Bundesrat gegenüber als Reichskanzler keineswegs eine entscheidende, wenn auch eine maßgebende Stellung. Weniger als Reichskanzler als vielmehr in seiner Eigenschaft als Ministerpräsident von Preußen hatte er im Bundesrat eine Stellung, die ihm ein entscheidendes Übergewicht sicherte[16]). Dies und die überragende Persönlichkeit Bismarcks führten dazu, daß bis zu seinem Abtreten hier keine Reibungen vorkamen. Der Bundesrat stimmte regelmäßig der Ansicht des Reichskanzlers zu.

Wenige Jahre (1880) nach Erlaß des Stellvertretungsgesetzes verlangte Bismarck eine Reform der Bundesrats-Geschäftsordnung. Um diese Zeit hatte die längere und häufigere Anwesenheit der kleinstaatlichen Minister in ihrer Eigenschaft als Bundesratsbevollmächtigte in Berlin aufgehört. Dafür hatte sich die ständige Vertretung der einzelnen Staaten durch einen in Berlin wohnenden Vertreter eingebürgert. In einer Sitzung des Bundesrates fand bei Feststellung eines Gesetzentwurfes (betr. die Erhebung von Reichsstemepelabgaben) eine Abstimmung statt, bei welcher die Mehrheit von 30 Stimmen eine Bevölkerung von siebeneinhalb Millionen, die Minderheit von 28 Stimmen eine Bevölkerung von über 33 Millionen verkörperte. Im Wege der Vertretung hatten sich die Stimmen von 16 der kleineren Staaten in den Händen

16) Bredt, Der Deutsche Reichstag im Weltkrieg, Seite 379.

zweier Mitglieder des Bundesrates befunden. Infolge dieser Vorgänge reichte der Kanzler sein Entlassungsgesuch beim Kaiser amtlich ein mit der Begründung, daß er den gegen Preußen, Bayern und Sachsen gefaßten Mehrheitsbeschluß nicht vertreten könne. Das Abschiedsgesuch wurde nicht genehmigt, aber schon wenige Tage später stellte der Reichskanzler im Namen Seiner Majestät des Kaisers den Antrag Preußens:

„Der Bundesrat wolle eine Revision und Vervollständigung der Geschäftsordnung vom 27. Februar 1871 beschließen."

Hauptziel der neuen Geschäftsordnung war die Beseitigung des § 2 der alten, welcher dahin ging, „daß jeder stimmführende Bevollmächtigte befugt sei, einen anderen Bevollmächtigten zu substituieren." Als Bismarck der Form halber sein Entlassungsgesuch eingereicht hatte, lag ihm weniger daran, den Beschluß über den Quittungsstempel zu beseitigen als vielmehr Mißstände hinweg zu räumen, die es erst ermöglicht hatten, daß ein solcher Beschluß formell zustande kommen konnte. Dieser war dadurch möglich geworden, daß zehn und mehr kleinstaatliche Gesandten ihre Vollmachten dem Gesandten irgendeines Mittelstaates übertragen konnten, der dann mit seinen Vertretungsvollmachten wie mit einer Hand voll Trümpfen den Bevollmächtigten Preußens gegenübersaß[17]), falls ihm nicht Abstimmung mit „Ja" oder „Nein" vorgeschrieben war, was durchaus nicht immer der Fall war.

Im Übrigen ist in dem Jahrzehnt von 1880 bis 1890 über die Stellung des Bundesrats nichts Besonderes zu berichten. Da jedoch in dieser Zeit viele Bundesratsvorlagen vom Reichstag entweder abgelehnt wurden oder überhaupt unerledigt blieben[18]), sah Bismarck sich veranlaßt, in einer Reichstagsrede vom 26. November 1884 Folgendes zu bemerken:

„Der Bundesrat repräsentiert die gesamten deutschen Regierungen. Schätzen Sie diesen Faktor nicht gering Er ist sehr mächtig, und ich rate ihnen dringend, suchen sie ebenso, wie ich die Übereinstimmung mit dem Parlament und seiner Mehrheit suche, die Übereinstimmung mit der Mehrheit des Bundesrates und der deutschen Regierungen."

Als 1890 Bismarck vom politischen Kampfplatze abtrat und der schwerwiegende Akt seiner Entlassung Wirklichkeit wurde, da verabschiedete sich der Bundesrat in einer im wärmsten Ton gehaltenen Adresse von seinem bisherigen Vorsitzenden.

---

17) In der damaligen Sitzungsperiode waren Lippe, Reuß i. L., Reuß ä. L., Anhalt, Sachsen-Coburg-Gotha überhaupt niemals, andere kaum anwesend. (V. Poschinger Band 4 Seite 190).

18) v. Poschinger a.a.O. Band 4 Seite 277 nennt hier u. a.: Die Gesetzentwürfe betr. das Pfandrecht an Eisenbahnen, die Besteuerung der Dienstwohnungen, die Einführung zweijähriger Etatsperioden, die Brausteuer, die Stempelsteuer, die Küstenfrachtschiffahrt, die revidierte Elbschiffahrtsakte, die Samoavorlage.

In seiner Antwort bemerkte Bismarck, aus den langen freundlichen Beziehungen entnehme er bei seinem Scheiden das Recht, dem Bundesrat empfehlen zu dürfen, daß er die Stellung eines gleichberechtigten gesetzgebenden Körpers festhalte und die Stellung einer vorwiegend ministeriellen Behörde meide. Hierzu muß noch Einiges bemerkt werden, und so gewiß Verf. dem leuchtenden Bilde Bismarcks keinen Schatten hinzufügen will, so sicher ist doch heute die geschichtliche Wahrheit über das Verhältnis Bismarcks zum Bundesrat: Er unterdrückte den Bundesrat, solange er im Amte war, und ermahnte ihn bei seinem Abgange, stark zu sein[19]). Beim Lesen von Bismarcks obigen Ermahnungen für den Bundesrat muß man sich vor Augen halten, daß er selbst keine Reden im Bundesrat, später auch keine Abstimmungen mehr gestattet hatte! Bismarck sagte einmal[20]):

„Es wird dahin kommen, daß man die Beredsamkeit für eine gemeinschädliche Eigenschaft ansieht und bestraft, wenn sie sich eine lange Rede zu Schulden kommen läßt. Da haben wir einen, der gar keine Beredsamkeit treibt, und der trotzdem mehr für die deutsche Sache geleistet hat als irgend jemand sonst — das ist der Bundesrat. Ich erinnere mich zwar, zuerst wurden einige Versuche in der Richtung gemacht. Ich aber schnitt das ab. Enfin, ich sagte ihnen ungefähr: Meine Herren, mit Beredsamkeit, mit Reden, welche überzeugen sollen, da ist hier nichts zu machen, weil jeder seine Überzeugung in der Tasche mitbringt, — seine Instruktion nämlich. Es gibt bloß Zeitverlust. Ich denke, wie beschränken uns hier auf die Darstellung von Tatsachen! Und so wurde es. Niemand hielt eine große Rede mehr. Dafür ging es mit den Materien um so rascher, und der Bundesrat hat wirklich viel geleistet."

Diese Bismarcksche Gepflogenheit, im Bundesrat überhaupt nicht abstimmen zu lassen, sondern immer nur einstimmige Beschlüsse festzustellen, hatte dahin geführt[21]), daß die kleinen Staaten überhaupt nichts mehr im Bundesrate zu sagen hatten. Es war dies die dauernde Klage der Fürsten und Minister der kleinen Staaten. Viel Unlust und Verdrossenheit wurde so geschaffen. Daher ist es nicht verwunderlich, daß Bismarck im Jahre 1890, nachdem er 20 Jahre dem Bundesrate vorgestanden, hatte, in Sachen der vom Kaiser befürworteten Arbeiterschutzgesetzgebung einfach sagen konnte[22]):

„Für die bundesrätliche Bürokratie lag in den wiederholten (diesbezüglichen) Resolutionen des Reichstags ein Druck, dem

19) Vgl. Schüßler, Bismarcks Sturz, Seite 236.
20) M. Busch. Graf Bismarck und seine Leute während des Krieges mit Frankreich, Band 2, Seite 326.
21) Bredt, Geist der RV, Seite 91, Anm. 1.
22) Gedanken und Erinnerungen Seite 617.

sie bei ihrem Mangel an Fühlung mit dem praktischen Leben nicht widerstand... Ich veranlaßte, daß die Resolutionen des Reichstages im Bundesrate unbeachtet blieben."

Durfte Bismarck sich da wundern, daß der Bundesrat eigene Initiative vermissen ließ? Bismarck selbst war der Schöpfer des Bundesrates; er hatte ihn zu dem gemacht, was er war.

1890—1914.

Vom Rücktritt Bismarcks bis zum Ausbruch des Weltkrieges.

Nach seinem Abgange nahm Bismarck noch des öfteren Gelegenheit, den Bundesrat zu regerer Tätigkeit anzuspornen. 1893 führte er in einer Rede in Friedrichshagen[23]) aus:

> „Dem Bundesrat ist die Möglichkeit der Mitwirkung im nationalen Leben gegeben, und es hat mir eine Enttäuschung bereitet, daß von diesem Recht bisher nicht mehr Gebrauch gemacht worden ist. Wie die Verfassung in ihren Grundzügen angelegt wurde, hatte ich mir gedacht, daß die Bundesbevollmächtigten auch im Reichstag mehr sprechen würden."

Und in seiner Antwort auf die Glückwünsche des Bundesrates zu seinem 80. Geburtstag sagte der Altreichskanzler,

> „daß er nicht zweifele, daß das deutsche Volk in diesem höchsten Senat des Reiches stets wie bisher den für alle Deutschen maßgebenden Ausdruck nationaler Zusammengehörigkeit und Vaterlandsliebe finden würde[24]).

Aber alle Bemühungen mußten jetzt vergebens sein. Die Wünsche Bismarcks vermochten nun dem Bundesrat nicht mehr zu der Stellung zu verhelfen, die der Kanzler selbst ihm zu seiner Zeit nicht eingeräumt hatte. Freilich waren manchem, der den Bundesrat nicht vom Standpunkte Bismarcks aus hatte betrachten können, von Anfang an Bedenken aufgestoßen. So erklärte 1871 der badische Staatsminister Jolly, Minister des Innern, Bundesratsbevollmächtigter,

> „den Bundesrat als Mittelding zwischen Ministerium und Staatenhaus für eine bloße, mit einem gewissen Prunk umgebene Form. Die Diskussion ist keine ernstliche, weil nach Instruktionen gestimmt wird. Völlig nichtig ist der Bundesrat als Regierungsorgan[25])."

Diese Ansicht des badischen Ministers, daß der Bundesrat als Regierungskollegium nichtig sei, trifft sicher für das Jahr 1871 nicht zu. Bismarck hatte das Reich gegründet in bewußtem Gegensatze zum parlamentarischen Regiment mit dem Leitgedanken, daß

---

23) v. Poschinger a.a.O. Band 5, 356.
24) ebenda.
25) v. Poschinger a.a.O. Band 3, Seite 45 ff.

Deutschland regiert werde von Kaiser und Bundesrat (dem Reichstag waren durch den Reichsgründer seine Schranken vorgezeichnet[26]). Das badische Urteil trifft aber in etwa das Richtige, wenn man es auf einen zwanzig Jahre später liegenden Zeitpunkt bezieht.

Zu dieser Zeit wurde bereits der Bundesrat mehr und mehr aus der Stellung der Bismarckschen Tradition als Träger der Regierungsgewalt herausgedrängt und in die Stellung eines Oberhauses zurückoedrängt. Bismarcks ursprüngliche Auffassung, daß die eigentliche Reichsregierung aus dem Bundesrat bestehen sollte, war bereits im ersten Jahrzehnt seiner Kanzlerschaft eingeschränkt worden durch das Stellvertretungsgesetz. Ja, man muß sogar sagen, daß seine Idee im Augenblick ihrer Entstehung sabotiert worden war. Dadurch, daß ohne seinen Willen ein verantwortlicher Kanzler in die Verfassung hineingearbeitet worden war (vgl. S. 14), war schon der Grund gelegt worden zur Entwicklung einer Reichsregierung. Das Jahr 1878 brachte dann durch das Stellvertretungsgesetz die Auflösung des Reichskanzleramtes in Ressorts, ohne daß an der Stellung des Reichskanzlers verfassungsmäßig irgend etwas geändert wurde.

In den Jahren nach diesem Gesetze, insbesondere aber nach Bismarcks Abgang trat mehr und mehr eine eigene Reichsregierung in Erscheinung, welche selbständig neben dem Bundesrat stand und schließlich die Führung erlangte. *Diese Entwicklung hat niemals ihren gesetzlichen Niederschlag gefunden*, war aber deutlich sichtbar und fühlbar und änderte die Verfassung des Kaiserreiches in ihrem Grundcharakter. Sie war aufgebaut gewesen als Hegemonialverfassung unter der Führung von Preußen, das schon durch die preußischen Eisenbahnen die kleineren Staaten in der Hand hatte, aber auch mit den größeren Bundesstaaten in gutem Einvernehmen zu bleiben verstand. Dieser Grundgedanke der Bismarckschen Reichsverfassung, das Reich von Preußen als dem Präsidialstaate aus zu regieren, war hinfällig geworden dadurch, daß die eigentliche Regierungsstelle gar nicht mehr der Bundesrat unter Führung von Preußen war, sondern vielmehr eine eigene Reichsregierung, von welcher freilich in der Verfassung nichts stand.

1914—18.

Vom Ausbruch des Weltkrieges bis zur Revolution.

Ausbruch und Verlauf des Weltkrieges konnten nicht ohne Einfluß auf die Stellung des Bundesrates bleiben. Durch dieses gewaltige Ringen eines ganzen Volkes wurde der allmählich sich anbahnende, schon vor Jahren begonnene Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem beschleunigt.

---

26) Bredt, Der Deutsche Reichstag im Weltkriege, Seite 198.

Zunächst, als man noch auf einen schnellen und glücklichen Ausgang des Krieges hoffen durfte, machte sich das Streben nach Parlamentarisierung noch nicht so sehr bemerkbar. Es wurde vielmehr das ausgedehnte Recht zum Erlasse von Verordnungen, das der Bundesrat neben seiner Eigenschaft als Träger der Souveränität besaß, noch erweitert. Wenngleich sich — wie oben dargelegt — die Stellung des Bundesrates als Träger der Reichssouveränität allmählich stark verschoben hatte, so lag doch bei ihm immer noch die formelle Entscheidung für alle bedeutenden Maßnahmen der Reichsregierung. Zu Beginn des Krieges erhielt nun der Bundesrat als Regierungskollegium eine verwaltungsmäßige Vollmacht, die nahezu das ganze Gebiet des in den Jahren des Weltkrieges unvermeidlichen Wirtschaftskrieges umfaßte. Auf Anerbieten des Reichstages wurde an einer ziemlich ungelegenen Stelle (in einem Gesetzentwurfe über die Ermächtigung des Bundesrats zur Verlängerung der Fristen des Wechsel- und Scheckrechts im Falle kriegerischer Ereignisse) folgender Paragraph[27]) angefügt:

> „Der Bundesrat wird ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen.
> Diese Maßnahmen sind dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentreten zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben."

Damit war dem Bundesrat für die Dauer des Weltkrieges ein Notverordnungsrecht delegiert worden, denn die zahlreichen Verordnungen des Bundesrates auf Grund dieses Gesetzes sind formell Verordnungen, materiell aber Gesetze. Von dieser Ermächtigung hat der Bundesrat in reichlichem, zuweilen über die Grenzen des Zulässigen hinausgehendem Maße Gebrauch gemacht, wie Triepel es ausdrückt[28]).

Der Weltkrieg brachte ferner die Neuerung für den Bundesrat, daß sein gemäß Art. 8 der alten Reichsverfassung bestehender „Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten" wieder Bedeutung gewann[29]). Zwar war dieser Ausschuß, nachdem er naturgemäß unter Bismarck so gut wie gar keine Rolle gespielt hatte, unter den folgenden Reichskanzlern wenigstens in Erscheinung getreten; im Weltkriege aber war es ganz unmöglich, ihn unbeachtet zu lassen. Ihm kam jetzt die Rolle zu, die ständige Fühlung zwischen der im Laufe der Entwicklung entstandenen Reichsregierung und dem Bundesrat zu vermitteln. Es fanden während des Krieges 13 Sitzungen statt. Irgend eine selbständige Stellungnahme des Ausschusses ist nicht ersichtlich; Kritik oder Opposition zu den Re-

27) § 3 des Gesetzes vom 4. August 1914, RGBl. Seite 327.
28) Im HdR, Band I, Seite 833.
29) Bredt, Der Deutsche Reichstag im Weltkriege, Seite 48.

gierungsmaßnahmen wurde nicht geübt. Er war lediglich bemerkenswert als Verbindungsorgan zwischen Reichsregierung und Bundesrat, eine Stellung, die ihm bei seiner Schaffung durch Abs. 3, Art. 8 der alten Reichsverfassung natürlich mangels Bestehen einer solchen Reichsregierung nicht hatte zugedacht sein können.

Nachdem der Weltkrieg zwei Jahre gedauert hatte, kam es zu einer unblutigen, aber bedeutsamen Umwälzung, die allerdings wiederum keinen gesetzlichen Niederschlag durch Abänderung der Verfassung fand: Das Kaisertum wurde weitgehend durch die Militärdiktatur ersetzt.

Diese Umwälzung war aus der Kriegslage herzuleiten: Im Sommer 1916 war die Lage auf den Kriegsschauplätzen sehr ernst und ungünstig. In diese Zeit fielen der Mißerfolg vor Verdun, die Sommeschlacht, das Scheitern der österreichischen Offensive in Italien, die große Brussilowsche Offensive an der Ostfront und die rumänische Kriegserklärung. Es bestand die schwere Gefahr, daß überall die Fronten der Mittelmächte eingedrückt wurden. In dieser äußerst ungünstigen Lage hatten Viele die Empfindung, daß die maßgebenden Männer versagt hätten und das alte Regierungssystem nicht weiter käme. So wandten sich in dieser ernsten Stunde die Blicke großer Teile des Volkes auf die Männer, denen man militärisch Alles zutraute, und so erwuchs die Militärdiktatur ohne weiteres aus der damaligen Lage[30]).

So vollzog sich mit der Berufung von Hindenburg und Ludendorff eine innere Wandlung des deutschen Verfassungsaufbaues. Hindenburg war eine Persönlichkeit von anderem Ausmaße als seine Vorgänger Moltke und Falkenhayn, die er an militärischer Autorität bei weitem übertraf; schon deshalb nahm er eine Sonderstellung ein. Hinzu kam, daß Kaiser Wilhelm II., durch die Erlebnisse des Weltkrieges innerlich gedrückt und ohne Spannkraft, nur noch eine Autorität ohne eigene Betätigung war, die hinter dem Feldmarschall von Hindenburg als Oberbefehlshaber des deutschen Heeres und seinem Chef des Generalstabes, General von Ludendorff, stand.

Damit hatte die „Oberste Heeresleitung" eine Bedeutung gewonnen, welche in der Verfassung in keiner Weise vorgesehen war. Sie wurde ein Faktor, bei dem die Entscheidung auch in nichtmilitärischen Dingen lag, und sichtbarer Ausdruck hierfür war, daß die OHL sich eine eigene „politische Abteilung" schuf, was doch sicher in Widerspruch zu ihrem ursprünglichen Wesen stand[31]).

In den letzten beiden Kriegsjahren erwies sich die OHL stärker als die eigentliche Reichsregierung und setzte ihr gegenüber ihren Willen erfolgreich durch. Sie trat sogar in unmittelbare

30) Vgl. hierzu „Das Werk des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, 4. Reihe, 2. Abt., Band 7, Seite 250.
31) Bredt, Der Deutsche Reichstag im Weltkriege, Seite 31.

Fühlung mit den Parteien des Reichstages und übte hier ihren Einfluß aus. Entgegen der Verfassung, nach welcher die Oberste Heeresleitung nur bestehen konnte aus dem Kaiser selbst, beraten vom Chef des Generalstabes, hatte sich die OHL zu einem selbständigen Faktor entwickelt, der neben dem Kaiser stand und sowohl mit der Reichsregierung wie mit dem Reichstage unmittelbar verhandelte[31]). Der Bundesrat spielte in diesem Zusammenhang keine Rolle.

Mit dem Sturze des Reichskanzlers v. Bethmann-Hollweg im Jahre 1917 war das eigentliche kaiserliche Regiment nach Bismarckscher Tradition zu Ende. Unter seinen Nachfolgern trat eine wirkliche „Reichsregierung" augenfällig in Erscheinung. Insbesondere Graf Hertling war nicht mehr leistungsfähig genug, um als Vorgesetzter der Ressort-Staatssekretäre die Geschäfte persönlich leiten zu können. So war man dazu gekommen, die Staatssekretäre zu Beratungen unter seinem Vorsitz zusammen treten zu lassen. Durch die Schaffung eines „Kriegskabinetts" wurde dieser Kreis noch erweitert, in der Weise, daß Staatssekretäre ohne Portefeuille und der Vizepräsident des preußischen Staatsministeriums zusammen mit dem Reichskanzler die Stelle ausfüllten, die bislang der Reichskanzler allein innegehabt hatte.

Durch dieses Hervortreten der Reichsregierung und zur Kriegszeit auch der Obersten Heeresleitung hatte sich die Stellung des Bundesrates grundlegend geändert. Bis jetzt hatte der Schwerpunkt des Kanzleramtes im Bundesrat gelegen. Dort hatte der Reichskanzler zunächst seine Meinung durchsetzen müssen, um sie dann im Reichstage namens des Bundesrates vertreten zu können. Jetzt dagegen war der Bundesrat durch das Erwachsen der Reichsregierung zu einer Art von Oberhaus geworden. Er stand jetzt dem Reichstag nicht mehr gegenüber wie Regierung und Parlament, sondern in etwa wie das Herrenhaus in Preußen.

Diese Entwicklung fand ihre formelle Kennzeichnung zuerst in dem Antrage der Mehrheitsparteien vom 15. Oktober 1918, nach welchem dem Art. 15 der Reichsverfassung u. a. folgender Satz hinzugefügt werden sollte:

> „Der Reichskanzler und seine Stellvertreter sind für ihre Amtsführung dem Bundesrat und dem Reichstag verantwortlich."

Hierin lag als grundsätzliche Änderung der Reichsverfassung, daß der Reichskanzler und sein Stellvertreter auch dem Bundesrat verantwortlich sein sollten. Damit wurde der Bundesrat auch formell zu einem Oberhaus oder Staatenhaus umgestempelt. Allerdings hatte, wie oben ausführlich dargelegt, die Zeit auch hier schon vorgearbeitet dadurch, daß schon in den vorausgegangenen Jahren, ja sogar Jahrzehnten durch das Aufkommen einer eigenen Reichs-

regierung der Bundesrat seinen Charakter als Regierungsstelle eingebüßt hatte und zu einer bloßen kontrollierenden Vertretung der Bundesstaaten geworden war. Die mit der Abänderung des Art. 15 RV bewirkte Verschiebung der Stellung des Bundesrates wurde von den Beteiligten nicht erkannt, wie persönliche Erkundigungen eines Freikonservativen im preußischen Abgeordnetenhaus im Jahre 1918 ergaben[32]). Männer auf Seiten der Opposition erkannten freilich die neue Lage des Bundesrates, wie Graf von Westarp mit seinen Worten im Reichstag bewies[33]):

„Dem Bundesrat ist die Regierungsgewalt entglitten und niemand kann im Ernste daran glauben, daß die verbündeten Regierungen in der Folge noch auf irgend einem Gebiet in der Lage sein werden, dem zentralistischen Machtgelüste des Reichstags und der Mehrheit, die jetzt die Regierung ergriffen hat, wirksamen Widerstand zu leisten... Wer ein Reichsministerium einführt als eine vom Bundesrat unabhängige Behörde..., der nimmt der preußischen Stimme ihr Gewicht.“

So wurden die Wandlung, das „Abrutschen“ des Bundesrates zu einem bloßen Ober- oder Staatenhause durch die Reichsgesetze vom 28. Oktober 1918[34]) sanktioniert, die aber im alten Reiche infolge der Revolution nicht mehr praktisch werden konnten. Formell war erst jetzt der Bundesrat zu einem Parlament in der Art eines Oberhauses geworden, dem der Reichskanzler parlamentarisch verantwortlich war. In Wahrheit aber hatten die Oktobergesetze von 1918 die politische Umwandlung nur verfassungsmäßig kenntlich gemacht. Was die großen Linien des Verfassungslebens anbetrifft, war die Kodifizierung den Ereignissen nachgefolgt, jedoch zu spät.

Vergeblich wollte noch der Reichskanzler Prinz Max von Baden die Umsturzbewegung in gesetzliche Bahnen lenken, einen Regenten einsetzen und die Wahlen zu einer Nationalversammlung vorbereiten, die die künftige Verfassung des Reiches beschließen sollte. Vergebens, die Ereignisse waren zu mächtig, die Einsetzung der Regentschaft unterblieb; stattdessen trat Prinz Max von seinem Amte als Reichskanzler zurück und übertrug nach Rücksprache mit den Staatssekretären dem sozialdemokratischen Abgeordneten Ebert die Kanzlerschaft.

Ist hiermit auch das Ende der in dieser Abhandlung zu untersuchenden Zeitspanne erreicht, so darf doch nicht unerwähnt bleiben, daß die verwaltungstechnische Bedeutung des Bundesrats so groß gewesen war, daß selbst die Gewalthaber zur Zeit der Revolution

32) Bredt, Der Deutsche Reichstag im Weltkriege, Seite 215.
33) In der 193. Sitzung am 22. Oktober 1918. (Anm. 56.)
34) RGBl. 1918, Seite 1273, 1274.

nicht auf seine Mitarbeit — wenn auch rein technisch — verzichten zu können glaubten. Durch die Verordnung vom 14. November 1918[35]), die erste Verordnung des Rates der Volksbeauftragten, wurde der Bundesrat ermächtigt,

> „die ihm nach den Gesetzen und Verordnungen des Reiches zustehenden Verwaltungsbefugnisse auch fernerhin auszuüben."

Der Bundesrat erfuhr also durch die Novemberrevolution des Jahres 1918 zwar noch nicht seine Beendigung, wohl aber eine nochmalige Veränderung seiner bisherigen Stellung. Die Verordnung war in doppelter Beziehung von Bedeutung. Einmal erkannte sie das Fortbestehen des Bundesrats an, nahm ihm aber die sämtlichen, ihm außerhalb seiner Verwaltungsbefugnis zustehenden Rechte und erkannte ihm insbesondere die Eigenschaft als gesetzgebende Versammlung des Reichs ab.

Erst im folgenden Jahre fand der so veränderte Bundesrat sein völliges Ende[36]), von dem jedoch hier nicht mehr zu handeln ist.

Der Umfang der Wandlung in der Stellung des Bundesrats.

Von 1867 bis 1871 läßt sich eine eigentliche Wandlung in der Stellung des Bundesrates nicht feststellen. Der Bundesrat des Deutschen Reiches von 1871 nimmt in seiner Stellung und mit seinen Befugnissen den Platz ein, der ihm sinngemäß infolge der Vereinigung von Norddeutschem Bund und Zollverein zum neuen Deutschen Reiche zustand. Was der Bundesrat des Norddeutschen Bundes und der Zollbundesrat in der Vorstufe zum Deutschen Reiche darstellten, das fand seinen Fortbestand in dem Bundesrate von 1871.

Die Berufung des Bundesrates hatte gemäß Art 12 der alten Reichsverfassung durch den Kaiser erfolgen müssen, denn auch das Recht der Eröffnung, Vertagung und Schließung zustand. Seit dem Jahre 1883 war jedoch der Bundesrat zu einer ständigen Versammlung geworden. Er war seit diesem Zeitpunkte niemals mehr geschlossen, sondern immer nur vertagt worden, sodaß es bei seinem Zusammentritt auch keiner formellen Eröffnung mehr bedurft hatte.

Das Stellvertretungsgesetz von 1878 beließ zwar dem Reichskanzler die allgemeines, sozusagen historisch-politische Verantwortlichkeit für den ganzen Gang der Regierungsgeschäfte, ließ aber auch die Stellvertreter die politisch-konstitutionelle Verantwortlichkeit für die von ihnen gegengezeichneten Anordnungen tragen[1]).

---

35) RGBl. 1918, Seite 1311.

36) Vgl. das von der verfassungsgebenden Nationalversammlung am 10. Februar 1919 beschlossene Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt, RGBl Seite 169. Durch dieses Gesetz wurde an Stelle des bisherigen Bundesrates ein Staatenausschuß gebildet.

1) Arndt in DJZ 1917, Seite 538.

Praktisch betrachtet waren damit die Stellvertreter des Kanzlers zu Ressortministern in ihrem Wirkungskreise geworden[2]).

Die Reichsämter mußten den Wirkungskreis des Bundesrates einengen. So waren schon damals viele bundesrätliche Verordnungen in Wahrheit nichts anderes als Verordnungen der obersten Reichsbehörde, die sich um der verfassungsmäßigen Form willen in das Gewand einer Bundesratsverordnung gekleidet hatten[3]).

Der Bundesrat wurde desto bedeutungsloser, je mehr die Zahl der Jahre nach Bismarcks Abgang zunahm. Der Weltkrieg brachte diese Entwicklung zum Durchbruch. Eine Nation, die jahrelang in einem furchtbaren Daseinskampf das Ungeheuerste geleistet hatte, was jemals ein Volk auf sich nehmen mußte, verlangte, verkörpert in der von ihr gewählten Vertretung, nach mehr Macht im Staate. Der Bundesrat und die Staatssekretäre sollten beiseite rücken, die Reichsregierung dem Volke gebühren. Parlamentarismus hieß die Losung, und hierunter verstand man nicht nur die Herrschaft des Parlaments im Staate, sondern auch die Besetzung der leitenden Stellen durch Parlamentarier.

Schon vor dem Kriege war es nur historische Tradition gewesen, wenn man den Bundesrat noch als die eigentliche Regierung des Reiches angesehen hatte. Diese seine ursprüngliche Funktion hatte eine selbständige Reichsregierung eingenommen, welche zwar mit den Regierungen der größten Staaten Fühlung hielt, aber neben dem Bundesrat stand. Der Bundesrat war schon längst nicht mehr als eine Art von ehrenamtlichem Oberhaus[4]), als die Oktobergesetze des Jahres 1918 noch eine rein äußerliche Neuerung durch Einführung eines kollegialen Reichsministeriums brachten. Auch hier hatte die „Stellvertretung des Reichskanzlers" die von Bismarck gewollte Linie verlassen: die Staatssekretäre hatten bereits eine gewisse selbständige Stellung erlangt, wenn auch der Reichskanzler noch formell ihr Vorgesetzter war.

So hatte schon vor Erlaß der Oktobergesetze der Bundesrat dynamisch-politisch, wenn auch nicht formal- rechtlich einen großen Teil seiner Macht eingebüßt, um sie bald darauf ganz zu verlieren.

2) Wittmayer a.a.O. Seite 13.
3) Triepel, Unitarismus und Foederalismus, Seite 68.
4) Bredt, Geist der RV, Seite 212.

Lebenslauf.

Am 15. August 1909 wurde ich in Stapelburg (Harz) als Sohn des verstorbenen Tuchfabrikbesitzers Gustav Klopp und seiner Ehefrau Anny, geb. vom Hofe geboren. Nach verschiedenen Umschulungen in meinen ersten Schuljahren, die durch mehrfachen Wohnungswechsel meiner Eltern nötig wurden, kam ich 1922 in die Quarta des Lichterfelder Realgymnasiums, dessen Klassen ich dann ohne Unterbrechung bis zum Abiturium Ostern 1929 durchlaufen habe.

Im Jahre 1923 starb mein Vater unerwartet zur Zeit der schlimmsten Geldentwertung. Meine Mutter verlor ihr gesamtes Vermögen. Eine Freistelle auf dem Gymnasium ermöglichte mir jedoch trotzdem das Bestehen der Reifeprüfung. Es gelang mir in der Folgezeit, das von mir gewählte Studium der Rechts- und Staatswissenschaften erfolgreich als Werkstudent (Fremdenführer, Autodroschkenfahrer u. a.) durchzuführen. Nachdem ich meine Studien in Berlin und Marburg betrieben und insbesondere bei den Professoren Bredt, Genzmer, Jung, Manigk und Merk Vorlesungen gehört hatte, bestand ich die erste juristische Staatsprüfung am 21. Juni 1933 vor der juristischen Prüfungskommission am Oberlandesgericht in Kassel.

Am 20. Oktober 1933 wurde ich zum Gerichtsreferendar ernannt und befinde mich seit dem 1. November 1933 im Vorbereitungsdienst im Bezirk des Kammergerichts.